LE POINT EN RECHERCHE

Novembre 2001 Série socio-économique 90

LE DÉSINVESTISSEMENT ET LE DÉCLIN DES QUARTIERS EN MILIEU URBAIN

Introduction

Partout en Amérique du Nord, on observe dans les quartiers des centres-villes un désinvestissement et un déclin, des phénomènes qui sont souvent associés à la pauvreté, à un taux de criminalité élevé, à la conversion des logements individuels en logements collectifs, à la détérioration du parc de logements et à la migration de sortie (déplacement de la classe moyenne du centre-ville vers les banlieues). Le désinvestissement et le déclin des quartiers urbains se caractérisent aussi par le resserrement du crédit hypothécaire; le départ des commerces; la conversion à des formes inférieures d'utilisation du territoire, comme les commerces marginaux et les services spécialisés pour les pauvres; la diminution de la valeur relative ou absolue des terrains et la migration d'entrée de populations marginalisées sur le plan économique.

La recherche aborde les phénomènes de désinvestissement et de déclin en milieu urbain en visant les quatre objectifs suivants :

- comprendre les forces et les facteurs qui déclenchent et accélèrent le déclin;
- élaborer un cadre d'action susceptible de stopper et d'inverser le déclin;
- examiner le rôle de l'investissement en habitation comme élément déclencheur de la régénération;
- repérer les occasions de partenariat.

Le but de la recherche est de renseigner sur l'élaboration des politiques publiques, surtout à l'échelle locale et municipale, en présentant un éventail de politiques susceptibles de prévenir ou d'inverser le déclin des centres-villes.

Méthodologie

La recherche repose sur quatre principales sources d'information :

- L'analyse des études publiées sur le sujet afin de situer la recherche par rapport aux idées actuelles sur la dynamique de la croissance et du déclin des villes.
- Des entrevues auprès d'informateurs clés dans six villes pour mieux comprendre les processus de désinvestissement et de déclin en milieu urbain et éclairent les réactions possibles sur le plan des politiques.
- Des entrevues collectives dans deux villes de façon à explorer plus en profondeur le désinvestissement et le déclin en milieu urbain.
- L'analyse des données de Statistique Canada pour préciser la nature et les causes du déclin observé dans trois grandes villes faisant l'objet d'études de cas.

Globalement, les études de cas examinent dans quelle mesure l'expérience des six villes choisies est conforme aux études publiées; précisent l'éventail des mesures actuellement mises en œuvre dans le contexte canadien et les évaluent; dégagent les règles de l'art en matière de revitalisation et de renouveau en milieu urbain.

SCHL CMHC

62513

AU COEUR DE L'HABITATION

Canada

Figure 1: Caractéristiques des quartiers en déclin

- Perte de population
- Baisse de la densité démographique
- Diminution du statut socioéconomique des résidents
- Dépendance de l'aide sociale
- Augmentation du nombre de ménages âgés et non familiaux
- Proportion élevée de familles monoparentales
- Modification de la composition ethnique
- Détérioration du parc de logements
- Vieillissement du parc de logements
- Détérioration du marché de l'immobilier
- Chute des loyers et des valeurs immobilières
- Chute du taux de propriété
- Augmentation du nombre des propriétaires-bailleurs absents
- Augmentation des impôts fonciers impayés
- Baisse de l'investissement privé
- Diminution des services et de l'investissement privés
- Attitudes pessimistes envers le quartier
- Faiblesse des organisations communautaires

Qu'est-ce que le désinvestissement?

Le désinvestissement s'enclenche lorsqu'une collectivité offre des rendements inférieurs aux investisseurs. À mesure que les revenus chutent et que les familles quittent la collectivité, les prix et les loyers diminuent par rapport aux autres secteurs. Cette situation se produit généralement parce que les autres collectivités en viennent qu'à offrir des commodités et des avantages plus attrayants par rapport aux quartiers en déclin.

En raison de la baisse des prix et des loyers, les propriétaires sont moins intéressés à entretenir leur propriété. Le désinvestissement se manifeste donc au début par le report des améliorations et des réparations discrétionnaires. Le manque d'entretien se solde par l'abandon et la destruction des immeubles. C'est l'aboutissement du phénomène de désinvestissement.

Les facteurs d'accélération du déclin urbain : les conclusions des études antérieures

Le cycle du désinvestissement et du déclin en milieu urbain est complexe. Plusieurs théories aident à comprendre ces phénomènes, mais aucune vraiment ne fait l'unanimité chez les spécialistes, peut-être en raison de l'insuffisance des données permettant de valider les hypothèses.

Les caractéristiques des quartiers en déclin sont bien connues et les moyens de les mesurer sont clairs en théorie mais pas toujours applicables dans la pratique. Néanmoins, d'importants indicateurs ont été proposés afin de repérer les quartiers en déclin et d'en mesurer l'ampleur. Il pourrait aussi être possible de dégager des seuils ou des niveaux au-delà desquels le déclin atteint le « point de non-retour ». En raison de leur valeur de prédiction, les indicateurs de seuil pourraient s'avérer utiles comme outils de planification.

Les grands phénomènes microéconomique et macroéconomique qui entraînent ou accélèrent le déclin des quartiers sont bien connus. Les facteurs les plus importants au niveau macroéconomique sont les changements structurels de l'économie et les niveaux de revenu; au niveau microéconomique, ce sont le vieillissement de la population et certaines politiques publiques, comme les inégalités de la fiscalité municipale, qui contribuent à la fuite vers la banlieue, par exemple les inégalités de la fiscalité municipale. L'importance relative de ces facteurs reste toutefois à déterminer.

Au cœur du phénomène de désinvestissement observé dans de nombreux secteurs urbains se trouve **le problème de « l'écart de marché »** qui se produit lorsque le coût de la rénovation et de l'acquisition d'une maison dépasse la valeur marchande de la maison rénovée. Lorsque les circonstances dans un quartier commencent à entraîner la baisse des valeurs immobilières et que ces valeurs chutent en deçà du coût de la construction ou de la rénovation, le financement traditionnel au moyen du capital privé devient impossible. Les travaux qui pourraient prévenir une plus grande détérioration et l'abandon des logements et des commerces ne sont pas effectués. Souvent, surtout aux États-Unis, les prêteurs et les compagnies d'assurance y ont vu un signal d'avertissement et décidé de ne plus accorder de prêts dans les secteurs touchés et de cesser complètement d'y faire des affaires ou du moins, de hausser les taux d'intérêt, les primes et la mise de fonds demandée afin de couvrir les risques accrus.

Le problème de l'écart de marché montre bien le caractère d'autorenforcement du phénomène de déclin et de désinvestissement : l'apparition d'un des symptômes mène souvent à l'apparition ou à l'aggravation d'autres symptômes, ce qui vient exacerber la détresse du quartier. Le problème de l'écart de marché montre aussi pourquoi le secteur privé ne peut pas à lui seul inverser le désinvestissement qui a atteint un stade avancé; le risque et la possibilité de perte sont tout simplement trop grands. Dans de telles circonstances, toute intervention capable d'inverser le déclin doit faire appel à des fonds publics pour réduire le risque.

La leçon la plus importante à tirer des études antérieures est peut-être la difficulté de cerner un déclencheur particulier du déclin d'un quartier. En fait, **le déclin en milieu urbain n'a pas de point de départ aisément identifiable ni de cause unique**. Il est plutôt déclenché par un ensemble de circonstances particulières à chaque ville. Une fois en cours, le déclin et le désinvestissement évoluent et se développent. Le déclin urbain est un phénomène complexe qui se renforce lui-même et dont les *symptômes* deviennent eux-mêmes des *causes*. Ces caractéristiques rendent extrêmement difficile l'élaboration d'une stratégie permettant d'inverser le phénomène du déclin.

L'analyse des études publiées permet de dégager des conséquences claires pour les politiques publiques. Étant donné que le déclin est déclenché par la rencontre de plusieurs facteurs, les interventions uniques et celles qui portent sur un seul facteur n'auront pas d'effet mesurable sur le déclin. Pour créer des conditions favorables au renouveau urbain, il faut plutôt concevoir un train de mesures complémentaires adaptées à la situation de chaque ville. Tout comme c'est l'accumulation de certains processus qui déclenche le déclin, il faut mettre en place une variété de politiques pour commencer à l'inverser.

Les études montrent bien que le désinvestissement est le résultat du déclin et non la cause immédiate. Néanmoins, si les politiques publiques peuvent modérer le risque associé à l'investissement dans des propriétés et des logements des centres-villes, la reprise de l'investissement peut être un élément important d'un programme de revitalisation.

Les leçons à tirer des études de cas

Les études de cas portent sur six villes : Winnipeg, Montréal et Saint John's ont fait l'objet d'une étude plus approfondie, alors qu'Edmonton, Kitchener et Halifax ont servi d'exemples additionnels.

Halifax fait figure d'exception parmi les six études de cas parce que cette ville ne compte pas de secteurs clairement définis où le désinvestissement se serait produit à grande échelle. Certes, la ville comporte sa part de résidents à faible revenu, mais ils sont généralement dispersés et non concentrés dans certains quartiers. Dans le contexte d'une économie forte et diversifiée, Halifax a réussi à préserver le dynamisme de son noyau central et de son quartier des affaires en conservant des institutions essentielles au centre-ville et en tirant parti de la mise en valeur de son patrimoine et des attraits naturels du port.

Dans les cinq autres villes, on peut facilement repérer des secteurs en déclin et les tentatives de revitalisation de ces secteurs ont eu des résultats mitigés. Globalement, les études de cas offrent des leçons importantes aux fonctionnaires municipaux et aux urbanistes.

Tout d'abord, elles démontrent que lorsqu'une économie stagnante ou en restructuration produit un grand nombre de ménages à faible revenu, les interventions locales visant à stopper et à inverser le déclin n'obtiennent qu'un succès restreint. L'exemple le plus clair est peut-être Winnipeg. En raison de l'ampleur et de la profondeur du déclin et des circonstances particulières qui en sont la cause, le renouveau urbain exige non seulement une action locale, mais une intervention substantielle de la part des gouvernements régionaux et des paliers supérieurs.

Les études de cas montrent aussi que l'expérience de chaque ville est unique. L'arrivée d'une importante population marginalisée, dont une grande partie sont des Autochtones, dans le noyau central de Winnipeg est un élément essentiel de l'explication du déclin dans cette ville, tandis qu'à Kitchener, la faiblesse de l'économie et la proximité de collectivités attrayantes sont les principaux facteurs du déclin. En somme, chaque ville doit mettre au point son propre portefeuille d'interventions axées sur ses problèmes particuliers.

Enfin, les études de cas montrent que le potentiel de renouveau urbain peut varier à l'intérieur d'une même ville. Par exemple, les secteurs où des bâtiments à valeur architecturale ou historique offrent des possibilités de tourisme et d'embourgeoisement ont de meilleures chances de renouveau que ceux qui sont dépourvus de ces atouts. C'est certainement ce qui s'est passé à Halifax, et c'est également vrai du quartier South Peninsula de Saint John's. Dans les deux cas, les désignations patrimoniales ont aidé à attirer l'investissement privé. Les secteurs urbains dépourvus d'atouts architecturaux ou historiques exigent une intervention plus musclée de la part de tous les paliers de gouvernement.

Un cadre d'intervention

La recherche a permis d'élaborer un cadre d'intervention qui offre aux planificateurs un ensemble de mesures à envisager dans le but de lutter contre le déclin et le désinvestissement en milieu urbain. L'effet combiné des politiques visant à inverser le déclin doit être de réduire les obstacles réels et perçus à l'investissement par le secteur privé dans les secteurs urbains en déclin.

Les politiques qui visent à promouvoir la croissance économique et à accroître la prospérité sont fondamentales pour inverser le déclin et le désinvestissement. En fait, la détérioration du centre-ville traduit souvent les revenus et la richesse relative. Même si ce sont les paliers supérieurs de gouvernement qui exercent l'influence primaire sur la situation globale de l'économie et la répartition de la richesse par les politiques financières, monétaires et fiscales, les gouvernements locaux et régionaux peuvent exercer une certaine influence en adoptant une attitude favorable à la croissance économique, en offrant des subventions pour la création d'emploi dans les zones défavorisées et en commanditant des programmes d'emploi et de formation.

L'égalisation fiscale entre les centres-villes et les banlieues aide à stopper le déclin des centres-villes. Les gouvernements provinciaux et municipaux pourraient s'attaquer aux inégalités fiscales persistantes entre les centres-villes et les banlieues qui poussent les résidents à quitter la ville. Ainsi, un programme provincial d'examen des niveaux d'imposition pourrait être un premier pas dans cette direction. Au lieu d'augmenter les impôts fonciers dans les municipalités ex-urbaines, une meilleure stratégie serait peut-être d'accorder des subventions pour réduire les besoins de recettes des villes. L'objectif de cette démarche est de redresser le taux relatif de rendement sur l'investissement foncier et immobilier au centre-ville.

Les subventions visant à encourager des entreprises à s'installer dans les centres-villes peuvent aussi aider à freiner le déclin des quartiers. Par exemple, des dégrèvements fiscaux, une aide financière et des subventions salariales peuvent inciter les employeurs à s'installer dans des secteurs à faible revenu. L'implantation d'établissements publics comme des ministères, des hôpitaux, des universités et des sociétés d'État dans les centres-villes peut aussi avoir des effets importants sur les quartiers. Une troisième option – mettre en place un zonage forçant les commerces et entreprises à s'installer plus près du centre-ville – est également possible mais peut avoir des résultats défavorables; les gouvernements qui obligent les employeurs à accepter une diminution des bénéfices risquent de les perdre.

La prévention de la criminalité est un élément important des initiatives visant à combattre le déclin urbain. Les quartiers du centre-ville sont souvent considérés comme dangereux, même si souvent ils ne sont pas moins sûrs que les autres secteurs. La première étape est de déterminer dans quelle mesure la criminalité fait effectivement problème. Si elle n'est pas plus élevée qu'ailleurs, il faut le faire savoir. Par ailleurs, si la sécurité est problématique, il faudrait mettre en œuvre des stratégies de prévention et de réduction de la criminalité.

Les améliorations de l'infrastructure et des services institutionnels peuvent rehausser considérablement l'habitabilité des quartiers du centre-ville. Les améliorations apportées aux infrastructures telles les voies de circulation, l'éclairage de rue, les parcs, les installations de loisirs et d'autres changements « cosmétiques » du même genre sont grandement appréciés par les habitants du centre-ville et enrichissent la qualité de la vie dans les secteurs en déclin. De même, les améliorations apportées aux services institutionnels, tels les écoles et les soins de santé, contribuent aussi à une meilleure qualité de vie et à des perceptions plus positives des secteurs en déclin de la part des résidents comme des non-résidents.

Outre ces politiques générales, on peut aussi mettre en œuvre des **politiques particulières d'investissement en habitation** pour lutter contre le déclin et le désinvestissement en milieu urbain, notamment la réduction des impôts municipaux pour les propriétaires qui réparent, rénovent et remplacent leurs logements.

Les programmes d'accession à la propriété, par exemple, peuvent mener à la stabilité des quartiers, à la hausse des valeurs immobilières et à la réduction des problèmes sociaux. Cependant, ces programmes ont des limites. Premièrement, rares sont les ménages à faible revenu susceptibles de devenir éventuellement propriétaires, car ils ont de la difficulté à obtenir un prêt hypothécaire et à faire face aux mensualités; s'ils sont admissibles, leur capacité de paiement peut être provisoire. Deuxièmement, ces programmes fonctionnent d'ordinaire à la marge des zones en détérioration, là où les facteurs économiques de la propriété n'ont pas encore subi une érosion totale. Les programmes d'accession à la propriété fonctionnent bien s'ils sont intégrés à une formation à l'intention des résidents. Cependant, ces programmes ne profitent d'ordinaire qu'aux ménages qui se situent au sommet de la tranche de faible revenu, qui peuvent raisonnablement faire face aux mensualités et s'accommoder des fluctuations des taux d'intérêt. Les ménages à très faible revenu ont besoin d'autres formes d'aide pour accéder à un logement convenable.

Subventionner les réparations résidentielles peut aider à limiter la détérioration matérielle et à ralentir le déclin. L'effet de ces subventions est directement proportionnel aux budgets en cause. Il importe que ces subventions soient assorties d'états vérifiés établissant la légitimité du besoin et d'un processus d'inspection des lieux bien conçu afin de s'assurer que les fonds ont bien servi aux usages prévus.

Les initiatives de logement social offrent la possibilité d'aider à satisfaire les besoins des résidents à faible revenu dans les quartiers en déclin. Étant donné qu'il est évident que le secteur privé ne peut à lui seul satisfaire les besoins de logement des ménages à faible revenu, l'intervention gouvernementale s'impose pour la fourniture des logements sociaux.

Les logements locatifs sans but lucratif pour les ménages à faible revenu peuvent réduire les perceptions de risque lié à l'investissement dans les secteurs en détérioration en faisant naître la confiance dans le secteur privé et en encourageant l'investissement privé. À son tour, l'investissement du secteur privé aide à créer la diversité des revenus qui est si importante pour la revitalisation des quartiers. En général, le secteur locatif souffre soit du maintien du contrôle des loyers (qui restreint l'offre globale ou réduit la qualité du parc) ou de l'absence de soutien des programmes visant à créer des logements locatifs pour les ménages à faible revenu.

Les désignations patrimoniales réduisent les perceptions de risques et manifestent l'intention de maintenir en bon état le quartier, ce qui en accroît la stabilité. Ces politiques peuvent donc être une partie importante de la stratégie de renouveau des quartiers. Elles ne peuvent toutefois être employées que dans des quartiers qui contiennent des immeubles à valeur historique ou architecturale. Certains secteurs n'en ont guère. Ironiquement, la désignation patrimoniale peut souvent déclencher l'embourgeoisement et déplacer les résidents à faible revenu. Même si l'embourgeoisement peut revitaliser des quartiers du centre-ville, il déplace un des éléments clés du déclin vers un autre point du territoire urbain.

Enfin, **les codes du bâtiment et les règlements de zonage** sont des politiques importantes pour inverser le déclin. Ce processus est souvent associé à la désignation patrimoniale qui peut exiger un assouplissement des codes pour permettre aux bâtiments patrimoniaux de préserver les caractéristiques essentielles tout en étant économiquement viables. Les codes du bâtiment et les règlements de zonage peuvent aussi servir à corriger les aménagements de territoire disparates et peu attrayants qui sont souvent observés dans les centres-villes.

Toutefois, ce processus est difficile. Des politiques strictes d'aménagement du territoire peuvent aggraver la détresse économique des résidents, tandis qu'une planification incontrôlée peut contribuer à la détérioration des quartiers. Les politiques visant à coordonner les utilisations du sol peuvent aider à inverser la détérioration, mais il faut une micro-gestion du processus et une démarche graduelle.

Occasions de partenariat

Une des principales difficultés que présente la revitalisation d'un quartier pauvre est la suivante : les programmes qui rendent le secteur plus attrayant pour les investisseurs le rendent en même temps moins abordable pour les résidents. Ce paradoxe est au cœur du problème des politiques de lutte contre le déclin et le désinvestissement en milieu urbain. Les politiques qui modifient le profil de risque d'un quartier doivent être assorties de la prestation d'options de logement pour tous les revenus. L'organisation et les partenariats au palier communautaire sont essentiels pour instaurer un changement à long terme.

Le **potentiel de la collectivité** désigne la capacité des résidents de créer des organisations communautaires viables pour faire valoir les intérêts du quartier. Les quartiers à faible revenu ont particulièrement besoin d'action coopérative, à la différence des secteurs à revenu élevé où les propriétaires peuvent plus facilement s'unir pour faire valoir les intérêts de la collectivité. Les secteurs à faible revenu ont une forte population de passage et les résidents n'ont pas les techniques de leadership ni le niveau d'instruction nécessaires pour défendre leurs intérêts.

Les partenariats entre les organisations communautaires locales comme les églises, les regroupements de quartier, les organisations ethniques, les banques et les caisses d'épargne, les commerces privés, les associations communautaires de logement, etc. jouent un rôle très utile. L'expérience de Montréal illustre bien les avantages de ces partenariats. Cependant, il y a peu de chances que des partenariats se constituent sans un sentiment de communauté, une vision commune partagée par un ensemble de personnes et d'organismes et un leadership efficace. Les résidents doivent développer un leadership et la capacité de prendre en main les dossiers relatifs à la criminalité, aux services sociaux pour les familles et le lobbying pour accroître les sommes consacrées à l'infrastructure.

Le développement des organisations communautaires et des partenariats est un processus de longue durée. Le fait que les organisations communautaires de Montréal commencent à porter fruit doit s'interpréter dans le contexte de vingt années de programmation et de persévérance.

Conclusion

La leçon la plus importante à tirer de cette recherche est que les démarches de revitalisation faisant appel à un seul secteur sont vouées à l'échec. Il faut plutôt des démarches globales comprenant un ensemble de politiques adaptées aux circonstances particulières de chaque ville. Tous les paliers de gouvernement, de même que les secteurs privé et non gouvernemental doivent coopérer au plan de relance. De plus, en développant les capacités des organisations et des résidents à intervenir au palier local au nom de leur collectivité, on aide à donner un caractère de permanence à la revitalisation.

Directeur de projet : Fanis Grammenos

Consultants de recherche : Greg Mason, Prairie Research Assoc.

Recherche sur le logement à la SCHL

Aux termes de la partie IX de la *Loi nationale sur l'habitation*, le gouvernement du Canada verse des fonds à la SCHL afin de lui permettre de faire de la recherche sur les aspects socio-économiques et techniques du logement et des domaines connexes, et d'en publier et d'en diffuser les résultats.

Le présent feuillet documentaire fait partie d'une série visant à vous informer sur la nature et la portée du programme de recherche de la SCHL.

Pour consulter d'autres feuillets *Le Point en recherche* et pour prendre connaissance d'un large éventail de produits d'information, visitez notre site Web à

www.cmhc-schl.gc.ca

ou communiquez avec la

Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A 0P7

Téléphone : 1 800 668-2642
Télécopieur : 1 800 245-9274

NOTRE ADRESSE SUR LE WEB : www.cmhc-schl.gc.ca

Bien que ce produit d'information se fonde sur les connaissances actuelles des experts en habitation, il n'a pour but que d'offrir des renseignements d'ordre général. Les lecteurs assument la responsabilité des mesures ou décisions prises sur la foi des renseignements contenus dans le présent ouvrage. Il revient aux lecteurs de consulter les ressources documentaires pertinentes et les spécialistes du domaine concerné afin de déterminer si, dans leur cas, les renseignements, les matériaux et les techniques sont sécuritaires et conviennent à leurs besoins. La SCHL se dégage de toute responsabilité relativement aux conséquences résultant de l'utilisation des renseignements, des matériaux et des techniques contenus dans le présent ouvrage.

61170